

IX / Faut-il réformer les aides personnelles au logement ?

Pierre Madec

Au cours des dernières années, la politique du logement « à la française » et particulièrement son système de prestation sociale à l'adresse des ménages (les aides à la personne) sont chahutés [Madec, 2015]. Du rapport du conseil d'analyse économique (CAE) publié fin 2013 à celui de l'Inspection générale des finances (IGF) révélé il y a quelques mois en passant par les déclarations du ministre du Budget en fin d'année 2014 sur le « gisement d'économies » qu'elle représenterait, la politique du logement en France compte de plus en plus de détracteurs.

Récemment, un groupe de travail parlementaire a d'ailleurs été créé afin d'évaluer l'efficacité de ces aides et proposer des pistes de réforme et, implicitement, d'économies. Dans la même optique, mandaté par la Cour des comptes, le Centre pour la recherche et ses applications (CEPREMAP) a rendu publique au mois de juin 2015 une étude s'interrogeant sur les possibilités de réforme des allocations logement.

Au vue de l'importance des montants distribués, plus de 40 milliards d'euros dont 20 milliards d'euros pour les seules aides personnelles en 2014, et des résultats observés depuis dix ans — pénurie de logements dans les zones les plus tendues, secteurs locatifs (privé comme social) en panne de mobilité, taux d'effort des locataires en hausse continue depuis le début des années 2000, 3,5 millions de ménages mal logés —, la question de l'efficacité de la politique du logement et particulièrement des allocations logement semble se poser légitimement.

Des aides de plus en plus coûteuses ?

La première critique adressée à l'endroit des aides à la personne concerne leur coût. Certes, les 20 milliards d'euros distribués au titre des aides personnelles au logement en 2014 représentent un montant important, supérieur aux montants versés au titre du RSA (moins de 10 milliards d'euros en 2014) ou des allocations familiales (moins de 15 milliards d'euros en 2014). Pour autant, la part qu'occupent les aides à la personne dans le PIB n'a, elle, que très peu évolué depuis près de vingt ans (graphique 1).

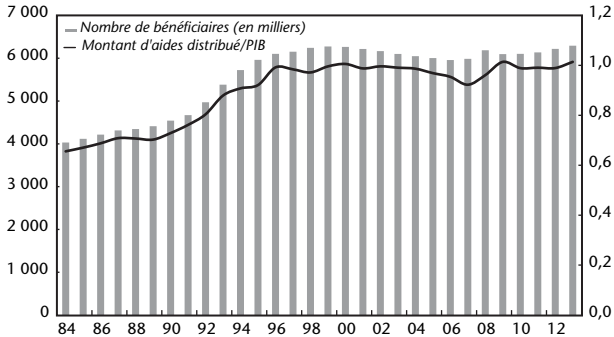
En 2013, la France a consacré 1 % de son PIB aux allocations logement, soit une part similaire à celle consacré depuis 1996. De même, malgré la crise économique et la multiplication des situations précaires, le nombre de bénéficiaires n'a que très peu évolué depuis la fin des années 1990. En 2013, 6,2 millions de ménages ont perçu des allocations logement, soit 190 000 de plus qu'en 1996. L'idée selon laquelle la « défaillance » du système actuel des aides à la personne serait relativement récente et impossible à contenir semble donc déraisonnable.

Enfin, il paraît fallacieux de comparer les montants alloués en France à ceux en vigueur chez nos voisins européens compte tenu des différences importantes qui existent dans la nature même des marchés du logement. La France a toujours tenté d'entretenir un parc de logements relativement mixte. Ainsi, la volonté de maintenir un parc locatif, social (18 %) et privé (22 %), équilibré a entraîné la distribution d'importants montants en direction de ces marchés (Parlement européen, 1996). De plus, à l'image du système socio-fiscal français, la politique du logement « à la française » accorde certes une place importante aux aides, directes et indirectes, mais également à la taxation. La part des prélèvements relatifs au logement (DMTO, TVA, impôts, ...) est aussi stable depuis trente ans et représente en moyenne 2,5 % de la production nationale.

Des aides de moins en moins efficaces ?

Si l'efficacité des aides personnelles au logement s'effrite peu à peu, c'est en réalité en grande partie dû à la déconnexion qui existe entre le calcul des aides et la réalité du marché locatif. En 2014, près de 90 % des locataires du parc privé avaient un loyer

Graphique 1. Les aides personnelles au logement depuis 1984



Source : Comptes du logement, 2014.

supérieur aux plafonds servant de base au calcul des aides. Cette situation touchait plus d'un locataire du parc social sur deux.

En effet, si l'évolution des montants distribués a pu être maintenue à des niveaux soutenables pour les finances publiques, cela a été rendu possible par une sous-indexation massive des aides comparativement aux loyers du marché. Entre 2000 et 2010, alors que le loyer moyen des bénéficiaires des aides augmentait de 32 %, les loyers plafonds n'étaient eux revalorisés que de 16 %. Cette sous-indexation a également eu pour effet d'exclure un certain nombre de ménages du champ des potentiels bénéficiaires. En effet, l'absence d'actualisation des barèmes a pour effet direct de réduire les seuils d'exclusion des aides relativement au SMIC, excluant ainsi de fait les ménages se situant à son voisinage et expliquant pourquoi le nombre de bénéficiaires n'a que peu progressé au cours des dernières années. En 2014, le revenu d'exclusion pour un couple avec deux enfants s'établissait à deux SMIC (contre 2,12 SMIC en 2001).

Malgré tout, les allocations logement demeurent, de par leur ciblage sur les ménages les plus modestes, l'une des aides les plus redistributives. Du fait de revenu d'exclusion bas, seuls les trois premiers déciles de revenu peuvent y prétendre. Après transferts sociaux, elles représentent près de 20 % du revenu disponible des

ménages appartenant au premier quintile de revenu (les 20 % les plus pauvres). Les montants alloués au titre des allocations logement sont bien supérieurs aux montants distribués au titre du RSA ou des allocations familiales. De même, leur efficacité bien qu'en diminution n'est plus à prouver puisque, selon l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), elles permettent à elles seules de diminuer le taux d'effort des allocataires de 36 % à 20 % et de faire baisser leur taux de pauvreté de 3 points.

Outre l'érosion de leur impact solvabilisateur, de nombreuses études ont également montré l'important effet inflationniste des aides à la personne sur les loyers [Fack, 2005 ; Laferrère et Le Blanc, 2002]. Bien que difficilement chiffrable, cet effet significatif semble agir à deux niveaux distincts. Les estimations suggèrent qu'une grande partie (entre 50 % et 80 % selon Fack) des allocations perçues par les bas revenus est absorbée par des augmentations de loyer. De même, l'amélioration de la solvabilité des ménages les plus modestes augmente la demande sur le marché locatif et, compte tenu de la faible élasticité de l'offre de logement à court terme, alimente l'effet inflationniste.

Cet effet peut évidemment être fortement atténué par une politique de construction ambitieuse. Pour autant, cette augmentation importante de l'offre locative, notamment sociale, est, dans les zones les plus tendues, complexe à mettre en œuvre. La mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers tel que celui initialement prévu par la loi ALUR pourrait permettre d'enrayer en partie ces phénomènes de captation. Ce dernier, très éloigné de l'idée reçue d'un blocage généralisé des loyers, a pour objectif premier d'homogénéiser des loyers qui connaissent une dispersion de plus en plus importante. Les locataires parisiens qui emménagent dans un logement ont des loyers parfois 40 % supérieur à ceux acquittés par les locataires en place depuis plus de dix ans.

Cet encadrement pourrait également permettre la mise en place d'un système gagnant-gagnant lors des revalorisations des allocations. En effet, toute augmentation des allocations d'un montant supérieur à l'augmentation de loyer autorisée par la loi solvabiliserait directement les allocataires d'aide au logement, faisant ainsi baisser leur taux d'effort net. En augmentant les montants distribués dans les zones tendues soumises à l'encadrement, l'État solvabiliserait à la fois le bailleur et le locataire. En acceptant l'existence d'un effet inflationniste sur les loyers,

cette augmentation des allocations aurait aussi pour conséquence d'accroître le rendement locatif des bailleurs privés. Évidemment, cela ne sera pas sans impact sur les finances publiques. Le coût d'une augmentation de 1 % du barème des aides personnelles au logement est estimé à près de 300 millions d'euros. Malgré tout, un certain nombre de pistes d'économies peuvent d'ici là être étudiées afin d'améliorer la redistributivité des aides. À ceux prônant leur suppression et la réaffectation des montants qui leur sont alloués à une politique de construction massive, il faut rappeler que ces deux leviers d'action publique, complémentaires, ne s'inscrivent nullement dans la même temporalité. Malgré la nécessité de construire à terme dans les zones les plus tendues, aider les ménages les plus modestes à subvenir à leur besoin en logement (droit opposable depuis 2007) reste essentiel à court et moyen terme.

Quelles pistes de réforme ?

Depuis 2013, nombre de propositions ont été émises. Quand certaines s'attelaient à réformer en profondeur le système d'allocations [Trannoy et Wasmer, 2013 ; Bozio, Fack et Grenet, 2015], d'autres se cantonnaient à recenser les mesures pouvant aboutir à des économies substantielles. Sur ce dernier point le rapport d'inspection de l'IGF fait figure d'exemple. Gel des barèmes, suppression de l'APL étudiant dans sa forme actuelle, intégration de critères patrimoniaux dans le calcul des allocations ou encore introduction de maxima de loyers sont ainsi autant de mesures proposées afin de réduire le coût global des prestations sociales au logement. Au vu des éléments présentés précédemment, la plupart sont évidemment très critiquables. D'ailleurs, seules deux ont été retenues, près d'un an plus tard, par le groupe de travail parlementaire de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale devant statuer sur les réformes à mener sur le système actuel des aides à la personne. Il a ainsi été proposé de prendre en compte dans le calcul des APL étudiant, à la fois le revenu parental, mais aussi l'éloignement géographique. Ce nouveau mode de calcul, proche de celui des bourses d'études, devrait permettre une allocation plus juste des aides puisque, à l'heure actuelle, tout étudiant vivant en dehors du logement familial était éligible à l'APL.

Il a également été retenu la possibilité d'intégrer dans le calcul des aides au logement une fraction du patrimoine des ménages. Évidemment, les aides au logement ne doivent pas pouvoir bénéficier à des ménages au patrimoine élevé, mais rappelons que le revenu d'exclusion des aides pour un ménage de deux personnes avec deux enfants se situe aux alentours de deux SMIC. Il paraît peu probable que ces ménages aient un patrimoine excessivement important. D'ailleurs, les économies attendues pour l'ensemble des mesures proposées sont évaluées entre 300 et 400 millions d'euros. Une fois encore, compte tenu des éléments soulevés précédemment, il semble indispensable que ces « économies » soient redistribuées équitablement aux allocataires qui ont vu leur situation se dégrader grandement ces dernières années.

Conscient du fait qu'une réforme profonde du système actuel d'aides à la personne est à long terme nécessaire, un certain nombre de propositions, de fond, ont été émises ces derniers mois. En 2013, le CAE proposait ainsi la suppression des aides à la personne et l'ouverture de la possibilité de déduire ces loyers (réels ou implicites) de ses revenus. Les ménages non imposables percevant alors un impôt négatif. Ce mécanisme devait notamment permettre de réduire l'effet inflationniste des aides au logement tout en réduisant l'écart de traitement existant entre propriétaires et locataires [Trannoy et Wasmer, 2013].

Clairement, cette solution ne semble pas apporter les réponses nécessaires aux problèmes exposés précédemment. D'une part, l'existence de revenus d'exclusion relativement faibles entraîne que la très grande majorité des ménages bénéficiaires ne sont pas imposables. De fait, la réforme proposée viserait à verser un impôt négatif à l'ensemble des actuels bénéficiaires, ne modifiant donc qu'à la marge la situation actuelle. D'autre part, il serait aisé pour les propriétaires d'apprécier le montant dudit impôt et donc d'adapter le loyer en fonction.

Une proposition plus récente, émise par le CEPREMAP [Bozio, Fack et Grenet, 2015], vise à fusionner l'ensemble des aides adressées aux ménages modestes, c'est-à-dire le RSA, socle et activité, la PPE (aujourd'hui fusionnés au travers la prime d'activité) et les allocations logement. Microsimulées à l'aide du modèle TAXIPP 0.4, les propositions des auteurs présentent un intérêt réel puisque leur mise en application permettrait une meilleure adéquation entre les différents systèmes d'aides, pour

le moment, largement déconnectés. Alors que, bien prises en compte dans le mode de calcul du RSA, les variations importantes de revenus, dues par exemple à une perte d'activité, sont très mal intégrées dans le calcul actuel des aides au logement. Malgré tout, les hypothèses de simulations retenues ne semblent pas, en l'état, satisfaisantes compte tenu de la perte induite par l'introduction de la mesure, notamment pour les ménages sans ressources.

Rappelons que bien qu'une refonte globale du système d'allocations logement soit à terme indispensable (revalorisation des plafonds de loyers, meilleure territorialisation des montants alloués, ciblage plus strict pour un certain nombre d'allocataires tels que les étudiants), elle doit avoir lieu dans le but d'une meilleure redistribution et non en espérant faire de quelconques économies.

Repères bibliographiques

BOZIO A., FACK G. et GRENET J., « Les allocations logement, comment les réformer ? », CEPREMAP, juin 2015.

BUGEJA-BLOCH F., *Logement, la spirale des inégalités*, PUF, Paris, 2013.

FACK G., « Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382, octobre 2005.

IGAS, « Évaluation des aides personnelles au logement », *Rapport de synthèse*, mai 2012.

IGF, IGAS et CGEDD, « Mission d'évaluation de la politique du logement », *Document de travail*, juin 2014.

LAFERRÈRE A. et LE BLANC D., « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351, 2002.

MADEC P., « Quelle efficacité des aides publiques au logement ? », *L'Économie politique*, n° 65, janvier 2015.

TRANNOY A. et WASMER E., « La politique du logement locatif », *Notes du CAE*, n° 10, octobre 2013.